

# Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V.

---

Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen  
e.V.  
Ernst-Abbe-Weg 50 • 40589 Düsseldorf

Flüchtlinge schützen



Der Arbeitskreis besteht als solcher nicht mehr.  
Wenden Sie sich bitte ggfs. an den Flüchtlingsrat NRW in Essen:  
Tel. 0201 89 908 0

## Stellungnahme des Arbeitskreises Asyl Nordrhein-Westfalen e.V.

zur öffentlichen Anhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages  
am 16. Januar 2002 in Berlin  
über

- a) den Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) - Drucksache 14/7387 -
- b) den Gesetzentwurf des Bundesrates: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes - Drucksache 14/7465 -
- c) den Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Guido Westerwelle, Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung - Drucksache 14/3679 -
- d) den Antrag der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Erwin Marschewski (Recklinghausen), Meinrad Belle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU: Umfassendes Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie zur Förderung der Integration jetzt vorlegen - Drucksache 14/6641 -
- e) den Antrag der Abgeordneten Dr. Guido Westerwelle, Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP: "Berliner Rede" des Bundespräsidenten umsetzen – Zuwanderung nach Deutschland verbindlich regeln - Drucksache 14/3697 -
- f) den Antrag der Fraktion der PDS: Einwanderung und Flüchtlingsschutz menschenrechtlich gestalten - Drucksache 14/7810 -

---

**Konto Nr. 7 111 400 bei der Bank für Sozialwirtschaft Köln (BLZ 370 20 500)**

Der Verein ist laut Bescheinigung des Finanzamtes Köln-Altstadt vom 03.03.2000 als gemeinnützig anerkannt. Spenden sind somit steuerlich absetzbar.

**Der Verein ist Mitglied des PARITÄTISCHEN WOHLFAHRTSVERBANDES**

Gliederung:

<b>I. VORBEMERKUNG .....</b>	<b>3</b>
<b>II. ZU § 62 AUFENTHG-E: ABSCHIEBEHAFT .....</b>	<b>3</b>
1. DAS PROBLEM .....	3
a) <i>Beispielfälle</i> .....	4
b) <i>Kinder in der Haft</i> .....	5
2. DIE KONSEQUENZEN .....	6
a) <i>Streichung des Haftgrundes „Unerlaubte Einreise“ (§ 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E)</i> .....	6
b) <i>Streichung des Haftgrundes „Untertauchen“ (§ 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 AufenthG-E)</i> .....	7
c) <i>Keine Inhaftierung von Minderjährigen</i> .....	7
d) <i>Beschränkung der Haft auf eine Höchstdauer von drei Monaten</i> .....	8
e) <i>Übertragung der Kompetenz zur Haftanordnung auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit?</i> .....	9
<b>III. ZU § 61 AUFENTHG-E: AUSREISEZENTREN .....</b>	<b>10</b>
1. ERFahrungen mit bisherigen Modellen .....	10
2. ALTERNATIVE ZUR ABSCHIEBEHAFT? .....	11
3. „CLEARING HOUSE“ STATT AUSREISEZENTRUM.....	11
<b>IV. ZU ARTIKEL 8 – ÄNDERUNG DES ASYLBEWERBERLEISTUNGSGESETZES .....</b>	<b>13</b>
1. GRUNDSÄTZLICHES .....	13
2. ZUR AUSWEITUNG DES GELTUNGSBEREICHS AUF AUSLÄNDER MIT EINER AUFENTHALTSBEFUGNIS AUS HUMANITÄREN GRÜNDEN.....	13
3. ZUR ZEITLICHEN BEFRISTUNG (§ 2 ASYLBLG).....	14
4. ZU LEISTUNGSUMFANG UND –FORM.....	15
a) <i>Das Prinzip des Sachleistungsvorrangs</i> .....	15
b) <i>Die Beschränkung der medizinischen Hilfe</i> .....	17

## **I. Vorbemerkung**

Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Sachverständigenanhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu Fragen der Einwanderungsregelung Stellung zu nehmen. Auf Grund seines satzungsmäßigen Aufgabengebietes kann diese Stellungnahme allerdings nur Problemkomplexe behandeln, die mit dem Schutz von Flüchtlingen – das heißt Personen, die Schutz vor Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen suchen – zusammenhängen.

Die Zeit für die Vorbereitung auf die Anhörung ist jedoch äußerst knapp und erlaubt keine vollständige Analyse der Gesetzentwürfe und Anträge, die der Innenausschuss zum Gegenstand gemacht hat.

Da viele Fragen des Flüchtlingsschutzes voraussichtlich auch von anderen Sachverständigen ausführlich behandelt werden, wird sich der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. aus zeitökonomischen Gründen auf Kommentare zu den folgenden Themenbereichen beschränken:

- Abschiebehaft
- Ausreisezentren
- Asylbewerberleistungsgesetz.

Die Anmerkungen beziehen sich dabei auf den von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegten Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz (Bundestagsdrucksache 14/7387).

## **II. Zu § 62 AufenthG-E: Abschiebehaft**

### **1. Das Problem**

§ 62 AufenthG-E übernimmt unverändert den Wortlaut des § 57 AuslG. Dies verwundert, ist doch die Abschiebehaft in den letzten Jahren verstärkt in die Kritik geraten. Flüchtlingsorganisationen, Wohlfahrts- und andere Fachverbände haben deshalb große Hoffnung in die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN von 1998 gesetzt, nach der zumindest die „Dauer der Abschiebungshaft (...) im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes überprüft“ werden sollte. Dieses Versprechen wird durch den Gesetzentwurf der beiden Fraktionen nicht eingelöst.

Dass die Abschiebungshaft dringend auf den Prüfstand gehört, ist inzwischen durch zahlreiche Dokumentationen und Berichte belegt.<sup>1</sup> Ein Befund aus dem Jahre 1996 ist noch immer aktuell: „Abschiebungshaft wird teilweise zu schnell und zu oft beantragt und angeordnet sowie zu lange vollzogen. Das Abschiebungshaftverfahren ist häufig mit gerichtsorganisatorischen Mängeln, Verfahrensfehlern und Fehleinschätzungen der Rechtslage belastet, so dass es zu einer nicht unerheblichen Zahl fehlerhafter Entscheidungen kommt.“<sup>2</sup>

#### a) *Beispielfälle*

Um die angesprochene Problematik zu verdeutlichen, seien einige Fälle aufgeführt, die von einer unserer Mitgliedsorganisationen im nordrhein-westfälischen Hafthaus Büren dokumentiert worden sind:

- So berichten die Kolleginnen und Kollegen von einem Flüchtling aus Niger, dessen Asylunterkunft von Skinheads überfallen und angezündet worden war. Nach einem Krankenhausaufenthalt bat er vergeblich, in einer anderen Gemeinde wohnen zu dürfen. Deshalb tauchte er unter. Aus Angst stellte er in einer anderen Stadt erneut einen Asylantrag und benutzte dazu einen anderen Namen. Dies fiel auf, so dass er erneut untertauchte. Bei einer Polizeikontrolle wurde er festgenommen und kam in Abschiebehaft. Als er schließlich entlassen werden musste, konnte er einen Asylfolgeantrag stellen. Zu diesem Zeitpunkt hatte er bereits sechs Monate im Gefängnis zugebracht.
- Dokumentiert ist auch der Fall eines Ehepaares aus Kongo/Zaire mit Kind, das keine Heiratspapiere in Deutschland vorlegen konnte. Ihre Ehe wurde deshalb hier zunächst nicht anerkannt. So war es möglich, dass der Mann nach Thüringen geschickt wurde, während die Frau in Köln leben musste. Obwohl dann ihre Ehe von der zairischen Botschaft bestätigt wurde, änderte sich an der räumlichen Trennung nichts. Jedes Treffen der beiden Eheleute konnte ihnen als Untertauchversuch ausgelegt werden. Tatsächlich ist der Ehemann auch mit dieser Begründung in Abschiebehaft gekommen!
- Ein Mann aus Togo, der in seiner Heimat politisch verfolgt wurde, kam 1992 zum ersten Mal nach Deutschland und stellte einen Asylantrag. Er wartete die Entscheidung aber nicht ab, sondern reiste zurück zu seiner Familie und seiner politischen Arbeit. In

---

<sup>1</sup> Siehe aus jüngster Zeit etwa: Abschiebungshaft – ultima ratio bei Rückkehr und Rückführung? Hrsg. vom Caritasverband für das Erzbistum Berlin e. V., Jesuiten-Flüchtlingsdienst u. a. Berlin, September 2001.

<sup>2</sup> Ralph Göbel-Zimmermann: Die Anordnung und der Vollzug der Abschiebungshaft. ZAR 1996, S. 110.

Togo wurde er festgenommen und blieb vier Jahre im Gefängnis. Dank Bestechung durch Freunde wurde er befreit. Daraufhin floh er erneut nach Deutschland. Mit dem Asylfolgeantrag in der Hand wurde er beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge verhaftet. Dies konnte geschehen, weil sein alter Asylantrag automatisch als abgelehnt galt. Nach vier Wochen Abschiebehaft wurde sein Asylfolgeantrag bearbeitet, und er selbst kam aus der Abschiebehaft frei. Besonders während der vier Wochen im Abschiebegefängnis stand er Todesängste aus, da er täglich mit der Abschiebung rechnen musste und er sich sicher war, in seiner Heimat umgebracht zu werden.

- Ein Libanese, der als Bürgerkriegsflüchtling vor 15 Jahren nach Deutschland gekommen war, musste wegen Herzrhythmusstörungen ins Krankenhaus. Da er den Krankenhausaufenthalt nicht hätte bezahlen können, benutzte er den Krankenschein seines Bruders. Wegen dieses Betruges kam er in U-Haft. Das Verfahren wurde jedoch eingestellt. Als er die Haftanstalt verließ, wurde er auf Antrag des Ausländeramtes sogleich in Abschiebehaft genommen, obwohl die Krankheit seine Abschiebung nicht erlaubte.
- Ein Kurde, der sowohl in der Türkei als auch in Deutschland politisch aktiv war, wurde nach der Ablehnung seines Asylantrages ein Jahr lang in Deutschland geduldet. In dieser Zeit meldete er sich pflichtgemäß regelmäßig beim Ausländeramt. Er konnte neue Beweise für seine Bedrohung vorlegen und stellte einen Asylfolgeantrag. Dabei wurde er jedoch beim Ausländeramt verhaftet. Er war nie untergetaucht! Er hatte auch keine falschen Papiere besessen! Trotzdem wurde er festgenommen. Erst nach 9 Monaten, als das Verwaltungsgericht seinen Folgeantrag als berechtigt einstufte, wurde er entlassen.
- Ein Algerier war wegen eines falschen Passes drei Monate lang in Strafhaft. Danach kam er ein Jahr in Abschiebehaft. Wegen fehlender Papiere konnte man ihn nicht abschieben und musste ihn entlassen. Er meldete sich pflichtgemäß beim Ausländeramt und wurde von dort weiter nach Gummersbach verwiesen. Auf dem Weg dorthin besuchte er Freunde und kam deshalb erst am Montag statt am Freitag in Gummersbach an. Er wurde erneut verhaftet und ebenfalls erst nach einem Jahr aus der Haft entlassen.

#### *b) Kinder in der Haft*

Einen besonderen Skandal stellt die immer wieder festzustellende Inhaftierung von Kindern und Jugendlichen dar. Wie der Verein *Hilfe für Menschen in Abschiebehaft Büren e. V.* in einem Schreiben an Bundesinnenminister Otto Schily, Landesinnenminister Dr. Fritz Behrens und die Vorsitzende der Kinderkommission des Bundestages, Ekin Deligöz MdB, vom 12.2.2001 schildert, befinden sich unter den Inhaftierten

„immer wieder Kinder und Jugendliche. Wir haben seit der Gründung unseres Vereins [1994] fast 100 Jugendliche unter 18 Jahren, ja sogar fünf Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren gesprochen. Dabei dürfte die „Dunkelziffer“ der inhaftierten Jugendlichen weitaus höher liegen, da wir nur Kontakt zu ca. 30 % der Häftlinge haben. Momentan sind, nach Angaben des Anstaltsleiters, Herr Peter Möller, sechs Jugendliche unter 18 Jahren inhaftiert (Stand 7.2.01).“

## **2. Die Konsequenzen**

Nach Auffassung des Arbeitskreises Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. wie auch vieler anderer Organisationen muss aus diesen zahlreichen Skandalfällen, die man nicht mehr nur als bedauerliche Einzelfälle abtun kann, eigentlich die Konsequenz gezogen werden: Abschiebehaft ist abzuschaffen. Stattdessen sollte die schon lange geführte Diskussion über mildere Mittel, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eher entsprächen, auf parlamentarischer Ebene aufgegriffen und umgesetzt werden. Wir haben hierzu unter III.3 Stellung genommen.

Will man jedoch am Institut der Abschiebungshaft festhalten, sollte das Gesetz so geändert werden, dass dieser schwerwiegende Eingriff in die Freiheitsrechte des Einzelnen auf absolute Ausnahmefälle beschränkt wird. Daraus ergibt sich der folgende Änderungsbedarf zum vorliegenden Gesetzentwurf:

### ***a) Streichung des Haftgrundes „Unerlaubte Einreise“ (§ 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E)***

Abschiebungshaft soll der Sicherung einer Abschiebung dienen. Das heißt, nur dann, wenn jemand sich erkennbar der Abschiebung entziehen will, darf Abschiebungshaft verhängt werden. § 62 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG-E unterstellt aber pauschal allen wegen einer unerlaubten Einreise ausreisepflichtigen Ausländern, sie würden sich der Abschiebung entziehen wollen. Dies ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nach dem Haft nur im absolut notwendigen Fall verhängt werden darf, nicht vereinbar. Die Formulierung in Satz 3, „ausnahmsweise“ könne auf Haft verzichtet werden, löst das Problem nicht. Auch hiernach wird im Regelfall unterstellt, der Ausländer wolle sich der Abschiebung entziehen.

**Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. schlägt deshalb vor, § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E zu streichen. (Als redaktionelle Folge ist dann auch Abs. 2 Satz 3 zu streichen.)**

b) *Streichung des Haftgrundes „Untertauchen“ (§ 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 AufenthG-E)*

Diese Vorschrift entspricht § 57 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 AuslG. Hierzu haben der Jesuiten-Flüchtlingsdienst, die Caritas Berlin u. a. in der bereits genannten Stellungnahme ausgeführt:<sup>3</sup>

„Bei § 57 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 AuslG handelt es sich um einen Auffangtatbestand, der nur dann herangezogen werden soll, wenn Nr. 1 bis 4 nicht greifen, der Sachverhalt aber den Fällen entspricht, für die der Gesetzgeber Abschiebungshaft vorgesehen hat. Die offene und unspezifische Formulierung eines Auffangtatbestandes steht jedoch in einem Spannungsverhältnis dazu, dass Abschiebungshaft ein Grundrechtseingriff ist. Ein schwerwiegender Grundrechtseingriff bedarf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage. Daran fehlt es bei dieser Vorschrift. Die oben genannte Praxis bestätigt dies: Die weite Formulierung hat zur Folge, dass diese Vorschrift zu einem der vorrangig zitierten Haftgründe geworden ist und der Verdacht des Untertauchens oft nur auf eine sehr pauschale und unspezifische Begründung gestützt wird.“

Dieser Bewertung schließt sich der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. an. Die Haftgründe des § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 4 AufenthG-E reichen aus, um zu verhindern, dass sich jemand der Abschiebung entzieht.

**Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. schlägt deshalb vor, § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 AufenthG-E zu streichen.**

c) *Keine Inhaftierung von Minderjährigen*

Die schwerwiegenden psychischen Folgen, die Haft besonders auf Kinder und Jugendliche haben kann, sind offensichtlich und bedürfen keiner Erläuterung. Umso unverständlicher ist es, dass trotzdem Minderjährige auch in Abschiebehäft genommen werden.

**Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. schlägt deshalb vor, in § 80 Abs. 2 AufenthG-E eine Vorschrift aufzunehmen, die die Inhaftierung von Minderjährigen untersagt.**

---

<sup>3</sup> Abschiebungshaft – ultima ratio bei Rückkehr und Rückführung? Hrsg. vom Caritasverband für das Erzbistum Berlin e. V., Jesuiten-Flüchtlingsdienst u. a. Berlin, September 2001, Seite 8.

d) *Beschränkung der Haft auf eine Höchstdauer von drei Monaten*

Der Eingriff in das Grundrecht auf Freiheit der Person, den die Abschiebehaft darstellt, wird mit zunehmender Haftdauer immer gravierender. Dementsprechend stellt auch das Bundesverfassungsgericht fest, dass der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dazu zwingt,

„das öffentliche Interesse an der Sicherung der Abschiebung und den Freiheitsanspruch des Betroffenen als wechselseitige Korrektive zu sehen und gegeneinander abzuwägen; dabei ist immer auch zu bedenken, dass sich das Gewicht des Freiheitsanspruchs gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer wirksamen Durchsetzung ausländerrechtlicher Vorschriften mit zunehmender Dauer der Haft regelmäßig vergrößern wird“.<sup>4</sup>

Gleichzeitig kann eine länger dauernde Haft nach der Beobachtung von Betreuerinnen und Betreuern auch zu massiven psychischen Schäden an den Betroffenen führen. Abschiebehaft wird in besonderem Maße als große Ungerechtigkeit angesehen, da die Betroffenen keine Straftat begangen haben. Das Gefühl der Ohnmacht gegenüber dieser „Schikane“ und das Gefühl des Ausgeliefertseins führen immer wieder zu psychosomatischen Beschwerden bis hin zu Suizidversuchen.

Wie die Erfahrungen zeigen, ist in der Mehrzahl der Fälle eine Abschiebung aus der Haft heraus entweder innerhalb von drei Monaten möglich oder überhaupt nicht (vor allem, weil seitens der Herkunftsstaaten keine Rückreisepapiere ausgestellt werden).

Darauf wird in der Praxis kaum Rücksicht genommen. Immer wieder stellen wir fest, dass Haft pauschal für sechs Monate oder ein Jahr angeordnet wird. Die oben dargestellten Beispielfälle machen auch deutlich, dass Menschen immer wieder aufs neue inhaftiert werden, so dass die Gesamtdauer der Abschiebehaft selbst den gesetzlichen Höchststrafen überschreitet.

Insgesamt ergibt sich, dass eine Abschiebungshaft spätestens nach drei Monaten nicht mehr verhältnismäßig ist.

**Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. schlägt deshalb vor,**

- **in § 62 Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E die Angabe „sechs“ durch die Angabe „drei“ zu ersetzen;**
- **§ 62 Abs. 3 Satz 2 zu streichen.**

---

<sup>4</sup> BVerfG, 2 BvR 347/00 vom 29.2.2000, Absatz-Nr. 15, <http://www.bverfg.de/>; m. w. N.

e) *Übertragung der Kompetenz zur Haftanordnung auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit?*

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit in Verbindung mit dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG die Notwendigkeit einer umfassenden Prüfung der Voraussetzungen für eine Anordnung von Abschiebungshaft in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht.

„Insbesondere verpflichtet er die Haftgerichte, zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der Haft vorliegen oder auf Grund nachträglich eingetretener und auch im Verfahren der sofortigen weiteren Beschwerde berücksichtigungsfähigen (vgl. GK-AuslR, § 57 Rn. 400, 404 m.w.N.) Umstände entfallen sind, zu denen namentlich das Ergehen einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung zählt, durch die der Inhaftierte der Ausreisepflicht ledig oder die Durchführbarkeit seiner Abschiebung für längere Zeit oder auf Dauer gehindert wird (...). Der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet es, von der Sicherungshaft abzusehen, wenn die Abschiebung nicht durchführbar und die Freiheitsentziehung deshalb nicht erforderlich ist.“<sup>5</sup>

Die unterschiedliche Zuständigkeit der Gerichte – Entscheidung über aufenthalts- und abschiebungsrechtliche Fragen durch die Verwaltungsgerichte, Haftanordnungen und ihre Überprüfung durch die Zivilgerichte – „ist nicht nur umständlich und ineffektiv, sondern kann durch die begrenzte richterliche Prüfungskompetenz das Gebot effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG verletzen.“<sup>6</sup>

**Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. schlägt deshalb vor, zu prüfen, ob unter Wahrung der sich aus FGG und FEVG ergebenden Rechte der Betroffenen – Anhörung der Ehegatten etc. – eine Übertragung der Zuständigkeit für die Anordnung von Abschiebehaft auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit möglich und sinnvoll ist.**

---

<sup>5</sup> BVerfG, 2 BvR 347/00 vom 29.2.2000, Absatz-Nr. 15, <http://www.bverfg.de/>

<sup>6</sup> Göbel-Zimmermann, a. a. O., S. 118.

### **III. Zu § 61 AufenthG-E: Ausreisezentren**

§ 61 Abs. 2 AufenthG-E sieht vor, dass die Länder so genannte Ausreiseeinrichtungen für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer einrichten können. In diesen „soll durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden.“

#### **1. Erfahrungen mit bisherigen Modellen**

Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. weist darauf hin, dass gerade in unserem Bundesland äußerst schlechte Erfahrungen mit einer solchen Einrichtung gemacht worden sind:

Am 18.5.1998 wurde im westfälischen Lübbecke der Betrieb einer „Rückkehrereinrichtung“ aufgenommen. Die Einrichtung galt als Modellversuch, offiziell begründet mit der Absicht, Alternativen zur Abschiebungshaft zu entwickeln. Zunächst war der Betrieb befristet bis zum 31.12.1998 und wurde dann nach positiven Zwischenberichten der Zentralen Ausländerbehörden Dortmund und Bielefeld verlängert.

Die Kapazität betrug 100 Plätze, die durchschnittliche Belegung 60 Personen.

Der Personenkreis, der in Lübbecke untergebracht wurde, umfasste unter anderem ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer, deren Papiere wegen verweigerter Mitwirkung noch nicht vorlagen, für die aber kein Antrag auf Abschiebungshaft gestellt worden war. Zielrichtung war nach offizieller Lesart: „Der Ausländer soll durch eine Kombination von intensiver psycho-sozialer Betreuung und ausländerrechtlicher Beratung zur Klärung seiner Identität und Staatsangehörigkeit veranlasst sowie zur Mitwirkung bei der Passersatzbeschaffung und letztlich zur freiwilligen Ausreise bewegt werden.“<sup>7</sup>

In der Einrichtung kam es jedoch immer wieder zu massiven Protesten der dort eingewiesenen Flüchtlinge. Auch wurden in einigen Fällen Vorwürfe gegen Bedienstete der Zentralen Ausländerbehörde Bielefeld erhoben, sie hätten Flüchtlinge, die in Lübbecke untergebracht waren, während der „ausländerrechtlichen Beratung“ misshandelt und mit Gewalt zur Unterschrift unter Passersatzanträge gezwungen. Mindestens einer dieser Fälle wurde auch im Petitionsausschuss des Landtages NRW diskutiert.

Ein Flüchtling beging Suizid, da er den auf ihn ausgeübten Druck und die Angst vor der Abschiebung nicht mehr aushielt.

---

<sup>7</sup> Innenministerium Nordrhein-Westfalen, Erfahrungsbericht zum Modellversuch einer Rückkehrereinrichtung. Düsseldorf, o. D., S. 7.

Auch die „Erfolgsbilanz“ war – gemessen am Anspruch, die freiwillige Rückkehr in das Herkunftsland zu fördern - überwiegend negativ: Von den insgesamt 221 Personen, die während des Modellversuchs in der Rückkehrereinrichtung untergebracht worden sind, konnten lediglich zehn Personen zur freiwilligen Ausreise gebracht werden.

Vor diesem Hintergrund stellte die Europäische Union die Förderung der psychosozialen Betreuung in Lübbecke vorzeitig ein. Der Betrieb der Einrichtung wurde schließlich früher als vorgesehen zum 1. Oktober 1999 beendet.

Insgesamt ist festzuhalten: Durch die Unterbringung in einer Ausreiseeinrichtung wird die räumliche Beschränkung der betroffenen Flüchtlinge noch einmal verschärft. Sie müssen ihre gewohnte Umgebung verlassen und verlieren dadurch ihr soziales Umfeld und den Kontakt zu ihren Betreuerinnen und Betreuern. Mit dem Aufenthalt in einem Ausreisezentrum dürfte gleichzeitig der Verlust der Arbeitsstätte und der Arbeitsgenehmigung verbunden sein. Den Kindern wird es kaum noch möglich sein, ihrer Schulpflicht zu genügen. Gleichzeitig wird auf die Flüchtlinge ein psychosozialer Druck ausgeübt, um sie zur freiwilligen Ausreise zu veranlassen.

## **2. Alternative zur Abschiebehaf?**

Nach der Begründung (Seite 86) sollen die Ausreisezentren „gegenüber der Abschiebungshaft ein milderes Mittel“ darstellen.

Dieser Vergleich ist schief. Nach § 61 Abs. 2 Satz 1 AufenthG-E sollen alle vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer in einer Ausreiseeinrichtung untergebracht werden können. Dieser Personenkreis ist wesentlich größer als derjenige, der nach § 62 AufenthG-E in Abschiebungshaft genommen werden kann. In einer haftähnlichen Einrichtung sollen somit auch Personen untergebracht werden können, die nach dem Gesetz gar nicht in Haft genommen werden dürften.

## **3. „Clearing House“ statt Ausreisezentrum**

An Stelle von Ausreisezentren als Alternative zur Abschiebehaf sollte nach Auffassung des Arbeitskreises Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. über die Errichtung dezentraler, kleinerer Einrichtungen nachgedacht werden, die den Charakter eines „Clearing Houses“ tragen:

Zweck sollte die ausdrücklich ergebnisoffene, ausführliche und kompetente Diskussion mit dem Ausländer über seine gegenwärtige rechtliche Situation und gegebenenfalls die Gründe, die ihn bisher zur Verweigerung des Mitwirkens bei der Passersatzbeschaffung veranlasst haben, sein.

Ergeben sich aus diesen Gesprächen Gründe, die gegen Ausreise und Abschiebung sprechen, sollte die Einrichtung je nach Lage im Einzelfall

- dem Ausländer beim Stellen eines Asyl(folge)antrages beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge behilflich sein (gegebenenfalls auch unter Hinweis auf Anwaltsverschulden im Erstverfahren)
- den Ausländer beim Stellen eines isolierten Wiederaufgreifensantrages, bezogen auf die Feststellung von Abschiebungshindernissen, unterstützen
- das Bundesamt über das Vorliegen von Wiederaufgreifensgründen nach Ermessen gemäß § 51 Abs. 5 VwVfG informieren
- die zuständige Ausländerbehörde über das Vorliegen in deren Kompetenzbereich liegender (inländischer) Vollzugshindernisse unterrichten.

Erforderlichenfalls muss die Einrichtung den Kontakt mit Rechtsanwälten, Ärzten oder Angehörigen/Freunden her- und sicherstellen. In anderen Fällen sollte die Einrichtung mit dem Ausländer die Möglichkeit der Weiterwanderung in einen Drittstaat klären.

Neben dieser „Clearing House“-Funktion muss die Einrichtung auch eine effektive psycho-soziale Betreuung der Ausländer sicherstellen. Hierzu gehören Beratung und Vermittlung von Orientierungshilfen in bezug auf allgemeine Fragen, emotionaler Zuspruch und Beistand, Krisenintervention und muttersprachliche Zuwendung.

Eine Beratungsstelle, die diese Aufgaben erfüllen soll, müsste deutlich erkennbar unabhängig und „unparteilich“, aber gleichzeitig auch zureichend personell und materiell ausgestattet sein. Träger sollte nicht eine Behörde, sondern eine Organisation (etwa ein Wohlfahrtsverband) sein, die finanziell durch den Bund oder das Land unterstützt wird. Sie sollte mit hauptamtlichen professionellen Kräften arbeiten, gleichzeitig aber auch engagierte Ehrenamtliche soweit wie nur irgend möglich in die Betreuung einbeziehen.

## **IV. Zu Artikel 8 – Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**

### **1. Grundsätzliches**

Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. bedauert es, dass die Chance einer Neugestaltung des Ausländerrechts nicht dafür genutzt worden ist, das Asylbewerberleistungsgesetz abzuschaffen. Die zahlreichen gerichtlichen und politischen Konflikte, die das Gesetz seit 1997 ausgelöst hat, haben gezeigt, dass insbesondere auf der Ebene der für die Durchführung verantwortlichen Kommunen die Bestimmungen des Gesetzes mehr Probleme schaffen als lösen. Für die Betroffenen werden durch die gravierenden Einschränkungen des Leistungsumfangs, Sachleistungsprinzip sowie die geringere medizinische Versorgung unerträgliche Lebensumstände geschaffen. Namentlich für traumatisierte Flüchtlinge verschlimmert das Asylbewerberleistungsgesetz die gesundheitsgefährdenden Folgen der Traumatisierung.

Teilweise steht das Asylbewerberleistungsgesetz sogar der Rechtsangleichung auf europäischer Ebene entgegen. So sieht etwa Art. 15 Abs. 2 des Entwurfs für eine Richtlinie des Rates der Europäischen Union zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. EG 2001, S. 286) eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten dafür vor, sicherzustellen, dass „die materiellen Aufnahmebedingungen einem Lebensstandard entsprechen, der die Gesundheit und das Wohlergehen der Asylbewerber und der sie begleitenden Familienangehörigen sowie den Schutz ihrer Grundrechte gewährleistet.“ Das Asylbewerberleistungsgesetz wird in seinen praktischen Auswirkungen diesen Anforderungen nicht gerecht.

### **2. Zur Ausweitung des Geltungsbereichs auf Ausländer mit einer Aufenthaltsbefugnis aus humanitären Gründen**

Mit Nr. 1 Buchstabe a) Doppelbuchstabe aa) soll § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG dahin gehend geändert werden, dass nicht nur Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge (die bisher eine Aufenthaltsbefugnis nach §§ 32, 32a AuslG besitzen) von den Bestimmungen des AsylbLG erfasst werden, sondern alle Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis

- nach § 23 AufenthG-E, d. h. auf Grund der Weisung einer obersten Landesbehörde
- nach § 24 AufenthG-E, d. h. auf Grund eines Beschlusses über den zeitweiligen Schutz entsprechend der Richtlinie 2001/55/EG
- nach § 25 Abs. 4 AufenthG-E, d. h. auf Grund einer Anordnung im humanitären Ausnahmefall
- nach § 25 Abs. 5 AufenthG-E, d. h. auf Grund der rechtlichen oder tatsächlichen Unmöglichkeit der Ausreise.

Dies bedeutet eine eklatante Verschlechterung für die meisten Personen, die bisher eine Aufenthaltsbefugnis besaßen. Diese hatten bisher einen Anspruch auf Leistungen unmittelbar nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG).

Die Begründung zu dieser Bestimmung (Drucksache 14/7387, Seite 112) gibt leider keinen Aufschluss darüber, welche Motivation zu dieser Ausweitung des Betroffenenkreises geführt hat. Bei Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen ist das – zumindest zeitweilige – eindeutige Bleiberecht in der Bundesrepublik Deutschland bereits festgestellt worden. Ein Grund dafür, weshalb sie den negativen Ausnahmeregelungen des AsylbLG unterliegen sollen, ist nicht erkennbar.

Bei den Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG-E wird darüber hinaus ein Konflikt mit der Richtlinie 2001/55/EG vorprogrammiert. Nach Artikel 13 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie sehen die Mitgliedstaaten vor, „dass die Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, die notwendige Hilfe in Form von Sozialleistungen und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie im Hinblick auf die medizinische Versorgung erhalten, sofern sie nicht über ausreichende Mittel verfügen.“ Bei der Interpretation dieser Bestimmung ist auch die Begründung der Kommission (in Dokument KOM (2000) 303 endg., S. 18) zu beachten, wo es (zum gleichlautenden Art. 11 Abs. 2 des Entwurfs für die Richtlinie) unter anderem heißt:

„Die Mitgliedstaaten müssen den Begünstigten des vorübergehenden Schutzes (...) die für eine normale Lebensführung unter menschenwürdigen Bedingungen erforderliche Unterstützung und die entsprechenden Unterhaltsmittel für die Dauer dieses Schutzes gewähren (...). Die Mitgliedstaaten bestimmen die Form dieser Unterstützung und der Unterhaltsmittel, um sicherzustellen, dass sie sich in ihr jeweiliges System der sozialen Solidarität einfügen.“

Eine „normale Lebensführung unter menschenwürdigen Bedingungen“ wird durch die Leistungen nach dem BSHG sicher gestellt, nicht durch Leistungen nach dem AsylbLG! Auch die Einfügung „in das System der sozialen Solidarität“ ist nur durch den Bezug auf das BSHG gewährleistet, da das AsylbLG die Betroffenen ausdrücklich außerhalb des sozialen Solidarnetzes stellt.

**Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. schlägt deshalb vor, § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG zu streichen.**

### **3. Zur zeitlichen Befristung (§ 2 AsylbLG)**

Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. begrüßt es sehr, dass es nach der nunmehr durch Nr. 3 geänderten Fassung des § 2 Abs. 1 AsylbLG gegenüber der Fassung des Referentenentwurfs für alle in § 1 AsylbLG aufgeführten Personengruppen im wesentlichen bei der zeitlichen Befristung auf 36 Monate bleiben soll (Wegfall des Verweises auf § 1 Abs. 1 Nr. 3; dem wäre noch die Begründung auf Seite 112 zu Art. 8 allgemein anzupassen).

Fragwürdig ist allerdings die Formulierung des letzten Teilsatzes: „... und die Dauer des Aufenthaltes nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben“.

Wann hat ein Betroffener die Dauer des Aufenthaltes selbst beeinflusst? Und vor allem: Wann geschieht dies „rechtsmissbräuchlich“? Die Begründung (S. 112) zu Nr. 3 nennt als Beispielfälle die Vernichtung des Passes und die Angabe einer falschen Identität. Die Vernichtung des Passes führt aber nicht alleine zwingend zur Verlängerung der Aufenthaltsdauer. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang doch eher das Verhalten der zuständigen Ausländerbehörde und vor allem der jeweiligen Auslandsvertretung des Heimatstaates! Dem Betroffenen kann dies nicht (immer) zur Last gelegt werden.

Der Verweis in der Begründung auf den Entwurf einer EU-Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern kann hier nicht überzeugen. Art. 22 des Entwurfs ermöglicht die Einschränkung oder den Entzug von Leistungen nur in eng umgrenzten, abschließend aufgeführten und ganz gravierenden Fällen des Fehlverhaltens wie Untertauchen, Verschweigen von Eigenmitteln und Bedrohung für die nationale Sicherheit. Eine „rechtsmissbräuchliche“ Verlängerung der Aufenthaltsdauer ist hier nicht aufgeführt.

**Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. schlägt daher vor, den letzten Teilsatz im neu gefassten § 2 Abs. 1 AsylbLG zu streichen.**

#### **4. Zu Leistungsumfang und –form**

Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. bedauert es, dass – unabhängig von der Frage nach der Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes – nicht die Chance genutzt worden ist, namentlich die §§ 3 und 4 des Gesetzes zumindest von einigen erheblich problematischen Bestandteilen zu befreien. Hierzu gehören vor allem

- das Prinzip des Sachleistungsvorrangs und
- die Beschränkung der medizinischen Hilfe auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände.

##### *a) Das Prinzip des Sachleistungsvorrangs*

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sollen vorrangig in Form von Sachleistungen gewährt werden.

Zu welchen Folgen das führen kann, sei an Hand von Vorfällen aus den letzten Wochen in Köln beschrieben:

Auf dem Gelände der ehemaligen Chemischen Fabrik Kalk (rechtsrheinisches Köln) ist ein Containerlager errichtet worden. Bislang wurden dort rd. 150 Flüchtlinge, insbesondere viele Kinder, untergebracht. Insbesondere die Versorgung der im Sammelager unterbrachten Menschen ist auf Sachleistungen umgestellt worden. Dabei

wird insbesondere die Qualität der Nahrungsmittel scharf kritisiert. Die Versorgungslage insbesondere mit Essen wird als "katastrophal" bezeichnet.

Das für das "Mittagessen" verantwortliche St.-Franziskus-Hospital wurde vom Kölner Flüchtlingsrat angefragt, um was für ein "Essen" es sich eigentlich handelt und inwiefern auf die individuellen Bedürfnisse der Flüchtlinge, insbesondere für kranke Menschen und Kinder, eingegangen wird. Eine Antwort steht leider noch aus ...

In einer Pressemitteilung beschrieb der Kölner Flüchtlingsrat die Nahrungsmittel wie folgt:

„Unglaubliche Zustände! Auf einem Plastikteller ein Haufen Reis, daneben jeweils eine kleine Schüssel Blattsalat und ein undefinierbares und übelriechendes Fleischfrikassee. Diese Menge wird bei einem Verzehr in den Wohnräumen für eine sechsköpfige Familie portioniert.

Die eingeräumte Nachschlagmöglichkeit wird aufgrund der Qualität des Essens meistens nicht wahrgenommen: Heute - wie auch bereits an anderen Tagen - weigerten sich die Flüchtlinge, die ‚Speise‘ einzunehmen.

Die Flüchtlinge zeigten heute ebenfalls ihre Rationen für das Abendessen und das Frühstück: Fleischkonserven, Margarineportionen und offensichtlich sehr alte Brötchen.“

Nach Auffassung des Flüchtlingsrates ist diese katastrophale Versorgung Teil der Kölner Abschreckungspolitik gegenüber Flüchtlingen: "Die Flüchtlinge werden im Lager gedemütigt und entmündigt. Und jetzt sollen sie dafür, dass sie Flüchtlinge sind, durch einseitige und Mangelernährung auch körperlich abgestraft werden. Lagerleben macht krank. Insbesondere für die vielen Kinder dort ein einziger Horror!"

Vor einigen Tagen erbrach sich nach Angaben des Flüchtlingsrates mehrfach ein Flüchtling nach der Einnahme von Fleisch aus einer Dose. Er wurde per Notarzt in das Ev. Krankenhaus Kalk gebracht, wo er erneut Speisereste erbrach. Die Ärzte empfahlen, auf Nahrungseinnahme vorerst zu verzichten.

Der Flüchtlingsrat weiter: "Die Sammelverpflegung verursacht gegenüber den Barleistungen das Doppelte an Kosten. 18,- DM kostet das beschriebene ‚Tagesmenue‘ pro Person. Hier macht jemand den großen Reibach. Aber dieser Jemand ist mit Sicherheit kein Flüchtling ..."

Auch die Leistungsgewährung in Form von Gutscheinen löst immer wieder erhebliche Probleme aus, insbesondere häufig durch eine Quasi-Monopolstellung der Läden, bei denen die Gutscheine eingelöst werden können und die eine entsprechende Preisgestaltung betreiben.

**Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. schlägt deshalb vor, § 3 AsylbLG so zu ändern, dass die Leistungen im Regelfall als Geldleistungen zu erbringen sind.**

*b) Die Beschränkung der medizinischen Hilfe*

Nach § 4 Abs. 1 AsylbLG ist die medizinische Hilfe im wesentlichen auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände beschränkt. Eine Behandlung chronischer Erkrankungen wird dadurch ausgeschlossen. Dies führt auch dazu, dass Behinderten immer wieder die Bereitstellung erforderlicher Hilfsmittel (Gehhilfen, Sehhilfen etc.) verweigert wird.

Dies führt immer wieder dazu, dass Flüchtlingen die für den Erhalt bzw. die Wiederherstellung ihrer Gesundheit erforderlichen Hilfen verweigert werden.

**Der Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V. schlägt deshalb vor, § 4 AsylbLG so zu ändern, dass auch im Fall chronischer Erkrankungen bzw. von Behinderungen medizinische und andere notwendige Leistungen zu erbringen sind.**

Düsseldorf, den 11. Januar 2002

Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen e.V.

- Der Vorstand -